



**Vergunningverlening,  
toezicht en handhaving bij  
risicobedrijven in Moerdijk**

Bestuurlijk rapport  
November 2020

## Inhoudsopgave

.....	1
1 Samenvatting.....	3
2 Onderzoek naar VTH.....	4
2.1 Aanleiding.....	4
2.2 Focus en aanpak.....	4
2.3 Opzet bestuurlijk rapport.....	5
3 Conclusies en aanbevelingen.....	6
3.1 Provinciale sturing en beleid.....	6
Conclusies.....	6
Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen.....	7
Aanbevelingen aan GS.....	11
Aanbevelingen aan PS.....	11
3.2 Uitvoering van VTH-taken.....	12
Conclusies.....	12
Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen.....	12
Aanbevelingen aan GS.....	16
Aanbevelingen aan PS.....	16
3.3 De verbinding tussen VTH en andere provinciale ambities.....	17
Conclusies.....	17
Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen.....	18
Aanbevelingen aan GS.....	21
Aanbevelingen aan PS.....	21
4 Bestuurlijke reactie en nawoord.....	22
4.1 Bestuurlijke reactie.....	22
4.2 Nawoord van de rekenkamer.....	26

# 1 Samenvatting

De Zuidelijke Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij majeure risicobedrijven in de provincie Noord-Brabant. Er is daarbij specifiek aandacht besteed aan bedrijven op het Haven- en Industriegebied Moerdijk. Naast de het beleid en de uitvoering van VTH-taken is er in het onderzoek ook aandacht besteed aan de verbinding tussen VTH en andere provinciale opgaven en ambities op het gebied van leefomgeving.

Een nadere beschrijving van de uitkomsten van het onderzoek is te vinden in het rapport van bevindingen, dat tegelijkertijd met het onderhavige bestuurlijk rapport wordt uitgebracht. Naast documentonderzoek heeft de rekenkamer schriftelijke vragen voorgelegd en diverse interviews gehouden met vertegenwoordigers van betrokken partijen.

Op basis van de bevindingen van het onderzoek, heeft de rekenkamer conclusies getrokken en doet zij aanbevelingen die gericht zijn op de toekomst. Deze zijn samen te vatten tot vier hoofdpunten:

- 1. VTH is meer dan mechanisch medebewind en biedt kansen voor provinciaal beleid*  
De rollen van de provincie bij VTH komen grotendeels voort uit wettelijke voorschriften. Dit betekent echter niet dat de provincie geen eigen keuzes kan maken, waarbij het gaat om belangrijke taken m.b.t. veiligheid en leefomgeving. PS hebben daarnaast een hoofdrol in het uitvoeren van horizontaal toezicht.
- 2. Processen zijn in Brabant op orde, maar verbetering op onderdelen is nodig*  
De kwaliteit van processen van VTH in het algemeen en bij risicobedrijven voldoet op hoofdlijnen aan de wet en bij de invulling vervult Noord-Brabant in sommige opzichten een voorbeeldfunctie voor andere provincies. Er zijn echter ook onderdelen waar de provincie achterloopt en verbetering nodig is.
- 3. De verbinding tussen VTH en inhoudelijke doelstellingen is zwak*  
GS en de organisatie pakken VTH als 'uitvoeringsbeleid' op en geven daar op een technocratische wijze invulling aan. VTH is echter een belangrijk instrument voor de realisatie van doelstellingen op het gebied van veiligheid en leefomgeving. In het beleid en de verantwoording daarover is dat in de provincie Noord-Brabant echter weinig terug te zien. VTH en de andere programma's staan daardoor te los van elkaar.
- 4. De informatievoorziening aan PS kan winnen aan duidelijkheid over de kwaliteit van VTH*  
PS krijgen de nodige stukken over VTH en additionele informatie over Brzo-bedrijven (Brzo jaarverslag). Daarnaast zijn er sinds 2019 jaarlijkse themasessies, met gelegenheid voor PS om zich nader te later informeren over VTH. Ondanks deze initiatieven blijft het lastig een duidelijk beeld te krijgen en oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van VTH (wat speelt er en wat kan beter?). Dit bemoeilijkt de controlerende en sturende rol van PS.

## 2 Onderzoek naar VTH

### 2.1 Aanleiding

GS zijn het bevoegd gezag voor VTH bij majeure risicobedrijven (kortweg: risicobedrijven), hetgeen impliceert dat zij bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering van VTH. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is een belangrijke rol toegekend aan het horizontale toezicht van Provinciale Staten (PS) op de uitvoering door GS.

De uitvoering van de VTH-taken van de provincie is belegd bij omgevingsdiensten. De provincie blijft daarbij als bevoegd gezag verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) VTH. Binnen de provincie Noord-Brabant functioneren drie omgevingsdiensten, waar de provincie (samen met de betrokken gemeenten) via een gemeenschappelijke regeling aan deelneemt. De VTH-taken bij risicobedrijven worden voor de gehele provincie uitgevoerd door de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB).

In de provincie Noord-Brabant zijn 79 risicobedrijven, waarvan 20 op het Haven- en Industriegebied Moerdijk. Als er iets misgaat bij risicobedrijven kan dat grote maatschappelijke effecten en schade op het gebied van gezondheid, milieu of financiën met zich meebrengen. Een goede uitvoering van VTH bij risicobedrijven is dus van belang om dergelijke risico's te beperken.

### 2.2 Focus en aanpak

In het onderzoek zijn de VTH-taken<sup>1</sup> van de provincie onderzocht bij risicobedrijven, dat zijn de bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en/of de chemische productiebedrijven (RIE-4-bedrijven<sup>2</sup>). Er is daarbij specifiek aandacht besteed aan bedrijven op het Haven- en Industriegebied Moerdijk. Omdat alle risicobedrijven sinds 2016 onder het gezag van de provincie vallen, is ervoor gekozen om het onderzoek te richten op de periode vanaf 2016.

VTH is een belangrijk instrument voor de realisatie van doelstellingen op het gebied van veiligheid en leefomgeving. Verder is de provincie betrokken bij het Havenbedrijf Moerdijk dat eigenaar is van het Haven- en Industriegebied Moerdijk. Naast de VTH-taken is er daarom in het onderzoek ook aandacht besteed aan de verbinding tussen VTH en andere provinciale opgaven en ambities. De belangrijkste thema's en onderzoeksvragen van dit onderzoek zijn:

*Thema: Kwaliteit van VTH bij risicobedrijven.*

1. Wat is het provinciale beleid voor (de uitvoering van) VTH-taken bij risicobedrijven?
2. In hoeverre worden wettelijke en provinciale regels nageleefd en beleidsdoelen voor de uitvoering van VTH-taken bij risicobedrijven gerealiseerd?

<sup>1</sup> De focus van het onderzoek ligt op taken in relatie tot Wabo-milieu en Brzo.

<sup>2</sup> De Richtlijn Industriële Emissies (RIE) van de Europese Unie beschrijft/categoriseert IPPC-installaties. Chemische bedrijven met IPPC-installatie vallen onder categorie 4 van de RIE en worden daarom ook wel RIE-4 bedrijven genoemd.

3. In hoeverre worden PS tijdig en volledig geïnformeerd over het beleid en de resultaten ervan?

*Thema: Verbinding tussen VTH en provinciale opgaven en ambities.*

4. Welk beleid is er om bij risicobedrijven de provinciale opgaven en ambities op het gebied van veiligheid en milieu te verwezenlijken via VTH?
5. In hoeverre worden maatschappelijke waarden en provinciale ambities en doelen op het gebied van veiligheid en milieu, bij risicobedrijven gerealiseerd?
6. Hoe worden PS tijdig en volledig geïnformeerd over het beleid en de resultaten ervan?

De rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode februari-augustus 2020. In deze periode heeft document- en dossieranalyse plaatsgevonden. Daarbij zijn onder andere landelijke wet- en regelgeving, landelijke richtlijnen, landelijke onderzoeken, provinciaal beleid, de opdracht aan de OMWB en documenten van de OMWB bestudeerd. Daarnaast zijn schriftelijke vragen voorgelegd aan en diverse interviews gehouden met vertegenwoordigers van de provincie, OMWB, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, Waterschap Brabantse Delta, Havenbedrijf Moerdijk en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Een nadere beschrijving van het onderzoek en de resultaten is te vinden in het rapport van bevindingen.

### 2.3 Opzet bestuurlijk rapport

De verdere opzet van dit bestuurlijk rapport (hoofdstuk 3) is opgedeeld in drie onderwerpen: provinciale sturing en beleid, uitvoering van VTH-taken en de verbinding tussen VTH en andere provinciale ambities. Deze onderwerpen komen elk aan bod in een aparte paragraaf, met centraal de conclusies en aanbevelingen. Iedere paragraaf start met de conclusies, die gemarkeerd en genummerd zijn. Ter onderbouwing van deze conclusies volgt een korte samenvatting van de daarbij horende bevindingen, die uitgebreider worden beschreven in het rapport van bevindingen. Na de samenvatting van belangrijkste bevindingen volgen aanbevelingen, met een onderscheid naar aanbevelingen gericht aan GS en PS.

Het concept bestuurlijk rapport is vastgesteld door het bestuur van de rekenkamer en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor op 12 oktober 2020. De bestuurlijke reactie is ontvangen op 11 november 2020. Deze is integraal opgenomen in hoofdstuk 4, voorzien door een nawoord door de rekenkamer. Het definitieve bestuurlijk rapport is vastgesteld door het bestuur van de rekenkamer op 19 november 2020.

## 3 Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Provinciale sturing en beleid

#### Conclusies

- C1.1 De provincie vervult verschillende rollen op Moerdijk ten opzichte van zowel OMWB, de haven en gemeenten. De rekenkamer constateert geen knelpunten tussen deze rollen in de onderzochte praktijk, maar de governance en mogelijke spanningen tussen die rollen verdient blijvende aandacht.
- C1.2 GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van VTH. Hiervoor zijn veel wettelijke voorschriften. In het 'Instrumenteel kader VTH omgevingsrecht' heeft de provincie de manier van VTH vastgelegd. Er zijn hierin geen concrete inhoudelijke kwaliteitsdoelstellingen opgenomen en het is onduidelijk hoe het instrumentarium bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering van VTH en de kwaliteit van de leefomgeving.
- C1.3 Jaarlijks verstrekt de provincie een opdracht aan de OMWB voor de uitvoering van VTH. Ondanks dat sturen op resultaten bij goed opdrachtgeverschap hoort, richt de provincie zich in de opdracht meer op output dan op outcome. Een vergelijkbare bevinding in een eerdere evaluatie heeft (nog) niet tot voldoende verandering geleid op dit punt.
- C1.4 GS en de organisatie pakken VTH de laatste jaren als 'uitvoeringsbeleid' op. De rekenkamer vindt dit een te beperkte opvatting. Er is de afgelopen jaren ook onduidelijkheid geweest over de betekenis hiervan voor de rolverdeling tussen GS en PS. PS hebben tot tweemaal toe hun budgetrecht – behorend bij het politieke primaat - ingezet om geen extra door GS voorgestelde structurele middelen voor VTH beschikbaar te stellen, omdat er nog geen duidelijk VTH-beleid aan PS was voorgelegd. Daarnaast heeft PS in een aangenomen motie gevraagd om een Statenvoorstel om visie, doelstellingen en uitvoering in onderling verband te brengen.
- C1.5 Interbestuurlijk toezicht door de ILT op de uitvoering van VTH is beperkt tot het controleren of de provincie conform wet- en regelgeving werkt. Hierbij richt zij zich op hoofdlijnen van beleid, vergunningen voor prioritaire thema's en bijzondere casuïstiek. Het bewaken van de kwaliteit van de VTH-uitvoering door GS moet primair plaatsvinden door PS.
- C1.6 De wettelijk voorgeschreven VTH-documenten zijn bij de provincie aanwezig en PS ontvangen over het algemeen de wettelijk vereiste documenten. Sinds 2019 zijn er jaarlijkse themabijeenkomsten om met GS in gesprek te gaan over VTH en de omgevingsdiensten. Hierdoor worden PS beter in staat gesteld om hun controlerende rol en budgettaire bevoegdheid uit te voeren.
- C1.7 Door ontoereikende kwaliteitsindicatoren is de kwaliteit van de VTH-uitvoering momenteel onvoldoende inzichtelijk voor PS. Voor risicobedrijven is de informatievoorziening over VTH door additionele rapportages aan PS wel beter dan voor VTH in het algemeen.
- C1.8 Door middel van een implementatieplan wordt uitvoering gegeven aan het VTH-beleidskader. De implementatie verloopt echter moeizaam. PS worden niet geïnformeerd over de voortgang hiervan.



## Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen

### C1.1 Governance rond VTH

De rollen die de provincie speelt in de VTH ten opzichte van risicobedrijven op Moerdijk zijn meervoudig:

- De uitvoering van VTH-taken voor deze bedrijven is belegd bij de OMWB. De provincie vervult in deze relatie twee rollen: eigenaar (via een gemeenschappelijke regeling) en opdrachtgever. Eigenaar is de provincie met in totaal 27 gemeenten in Midden- en West-Brabant. De deelnemers dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de OMWB en voeren daarover gezamenlijk het bestuur. Dit kadert de sturingsmogelijkheden van de provincie op de OMWB in. Als opdrachtgever heeft de provincie een directe sturingsrelatie met de OMWB, waarop een dienstverleningsovereenkomst van toepassing is en een provinciaal jaarprogramma.
- De provincie is via een gemeenschappelijke regeling en als aandeelhouder (mede-)eigenaar van het Havenbedrijf Moerdijk, tezamen met de gemeente Moerdijk. Deze rol kan een 'dubbele pettenproblematiek' teweegbrengen met de rol als bevoegd gezag voor het toezicht op de bedrijven in de haven.
- De provincie deelt met gemeenten de rol van deelnemer aan en eigenaar van de OMWB en het Havenbedrijf. Daarnaast heeft de provincie via het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) een relatie met gemeenten als toezichthouder. Ook tussen deze rollen, de een hiërarchisch, de ander nevenschikt, kan spanning ontstaan.

In het onderzoek dat de rekenkamer heeft verricht, met een focus op VTH bij risicobedrijven op Moerdijk, zijn geen knelpunten of spanningen in de praktijk naar boven gekomen. In het rapport van bevindingen gaat de rekenkamer daarbij nader in op de verschillende rollen en governance ten aanzien van de OMWB (zie paragraaf 2.2 Rapport van Bevindingen) en het Havenbedrijf (zie paragraaf 15.1 Rapport van bevindingen).

### C1.2 Provinciale beleidskader VTH

De Wabo heeft verschillende bepalingen over de wijze hoe VTH moet zijn vormgegeven, bijvoorbeeld over de eisen die gesteld worden aan vergunningsaanvragen, vergunningen en handhavingsbesluiten. Het bevoegde gezag heeft ruimte om hier eigen invulling aan te geven. Met het 'Instrumenteel kader vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht' hebben GS de gewenste manier van VTH vastgelegd. Het instrumenteel kader VTH bevat geen concrete inhoudelijke kwaliteitsdoelstellingen, maar richt zich vooral op een verdere professionalisering van de taakuitvoering door omgevingsdiensten (bijvoorbeeld ontwikkelen protocollen). Hierbij staan de instrumenten die de provincie wil inzetten centraal. Deze instrumenten zijn uitgewerkt in verschillende indicatoren die zich richten op bestaande wettelijke verplichtingen en op de toekomstige Omgevingswet. Hoewel GS in het beleidskader aangeven dat het niet primair om instrumenten gaat, zijn deze instrumenten in het beleidskader meer een doel dan een middel. Er staat namelijk niet beschreven hoe en in welke mate het instrumentarium bijdraagt aan maatschappelijke of milieutechnische doelen, provinciale ambities en de generieke kwaliteitsdoelstellingen uit de provinciale begroting.

### *C1.3 Opdrachtverstrekking aan OMWB*

In de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten zijn twee deelopdrachten voor de OMWB opgenomen over VTH bij risicobedrijven. Er is in deze opdracht relatief weinig aandacht voor kwalitatieve uitkomsten. De deelopdrachten zijn namelijk taakgericht en hoofdzakelijk kwantitatief samengesteld: te verwachten/te behalen aantallen vergunningen, inspecties, controles en het beschikbare budget staan centraal. Een vergelijkbare constatering werd eerder ook al gedaan bij de evaluatie van de Handhavingskoers 2013-2016. Net als de evaluatie van de Handhavingskoers 2013-2016 stelt de rekenkamer dat sturen op kwaliteit van belang is voor goed opdrachtgeverschap. Het (hoofdzakelijk) sturen op aantallen en budget kan zorgen voor een focus op productie in plaats van kwaliteit. Ook kan het de ontwikkeling van nieuwe effectieve methoden en instrumenten bij de omgevingsdienst, zoals meer informatiegestuurd werken, beperken.

### *C1.4 Rolverdeling PS en GS*

Bij de Handhavingskoers 2013-2016 werden PS gezien als kaderstellend en werd een grotere rol en betrokkenheid van PS beoogd als direct gevolg van de politiek bestuurlijke aandacht voor en waardering van handhaving. Ook in de voorbereiding op het instrumenteel kader VTH werden PS nog als kaderstellend gezien. GS hebben echter het instrumenteel kader zelf vastgesteld. GS benadrukken sindsdien ook dat bij de uitvoering van VTH veelal sprake is van toepassing van wetgeving en de uitvoering hiervan een bevoegdheid is van GS. De rekenkamer vindt dit een te beperkte opvatting. PS kunnen richting geven aan de invulling van de provinciale beleidsruimte bij VTH.

PS stellen de verordening VTH omgevingsrecht vast, hebben budgetrecht, kunnen inhoudelijke kaders stellen voor de leefomgeving en hebben een controlerende rol. Een belangrijk moment voor PS om invloed uit te oefenen is de jaarlijkse provinciale begroting waarin de middelen en de (bovenwettelijke) doelstellingen voor VTH bepaald kunnen worden. In het najaar van 2016 en 2017 besloten PS geen extra structurele middelen voor VTH beschikbaar te stellen omdat er geen visie, doelstelling en uitvoeringsparagraaf waren vastgesteld ('geen beleid, geen geld'). Na kennis te hebben genomen van het instrumenteel kader VTH is er alsnog ingestemd met structurele extra middelen voor VTH. Deze principiële toepassing van het budgetrecht is terecht gekozen als uitloei van het politieke primaat. Ondanks de kennisneming van het instrumenteel kader VTH bleken er in het najaar van 2018 nog onduidelijkheden te zijn voor PS rondom de beleidskaders voor VTH; bij de begroting 2019 namen PS een motie aan waarin men vroeg om een Statenvoorstel voor te leggen waarin visie, doelstellingen en uitvoering van VTH onderling in verband worden gebracht. Vanwege de onduidelijkheid over de rol van PS heeft de griffie onder andere geadviseerd om jaarlijks additionele themabijeenkomsten te houden (zie C1.6.).

### *C1.5 Toezicht op VTH-uitvoering*

De ILT heeft in 2017 gecontroleerd of de provincie conform (VTH) wet- en regelgeving werkt en de (algemene) stukken op orde heeft, zoals Beleid en Strategie. Ook beoordeelt de ILT vergunningen op enkele door het Rijk geselecteerde prioritaire thema's. Het inhoudelijk specifieke toezicht van de ILT vindt plaats op casusniveau naar aanleiding van signalen uit media, inspecties of burgers. Interbestuurlijk

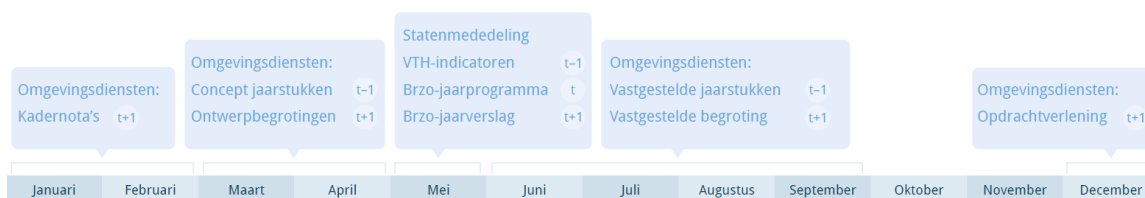


toezicht richt zich niet op de kwaliteit van de uitvoering van VTH. Het toezicht op de kwaliteit van de VTH-uitvoering moet dus primair plaatsvinden door horizontale verantwoording aan en democratische controle door Provinciale Staten, zo is ook door het Rijk benadrukt.

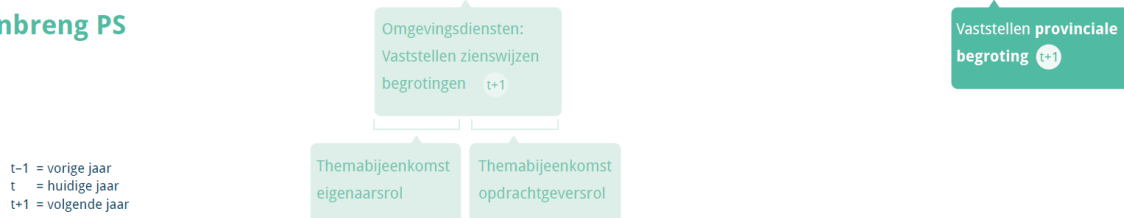
### C1.6 Documenten beleidscyclus en betrokkenheid PS

De provincie voldoet aan de wettelijke eisen voor de aanwezigheid van documenten en onderdelen van zowel de beleidscyclus als de uitvoeringscyclus, zoals het uitvoerings- en handhavingsbeleid en de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten. PS ontvangen het beleidskader, de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten en een Statenmededeling 'VTH-indicatoren' over de kwaliteitsdoelstellingen, productie en financiën van het voorgaande jaar. Voor risicobedrijven ontvangen PS nog additionele informatie in de vorm van het Brzo jaarprogramma en het Brzo jaarverslag.

### Informatievoorziening PS



### Inbreng PS



t-1 = vorige jaar  
 t = huidige jaar  
 t+1 = volgende jaar

Figuur 1. Overzicht van jaarlijkse betrokkenheid PS bij VTH-uitvoering en omgevingsdiensten.

Aanvullende opdrachten aan de omgevingsdiensten die gedurende het jaar worden verstrekt worden niet structureel met PS gedeeld. Deze opdrachten kunnen gezien worden als onderdeel van het uitvoeringsprogramma en daardoor zouden deze opdrachten volgens het Besluit omgevingsrecht wel aan PS ter kennis moeten worden gebracht. Verder rapporteren GS niet aan PS over de voortgang van het VTH-beleid of het bijbehorende implementatieplan (zie C1.8).

Sinds 2019 worden jaarlijks twee themabijeenkomsten georganiseerd waardoor PS op een vast moment met GS in gesprek kunnen gaan over de eigenaarsrol en opdrachtgeversrol van de provincie. Hierdoor worden PS beter in staat gesteld om hun rol en bevoegdheden uit te voeren.

### C1.7 Onvoldoende inzicht voor PS in de kwaliteit van VTH

In lijn met een landelijke evaluatie door Berenschot stelt de rekenkamer dat het horizontaal toezicht bij VTH over het algemeen beperkt is. PS in Noord-Brabant hebben voornamelijk beperkt zicht op de kwaliteit van VTH doordat zij jaarlijks bij de provinciale begroting slechts een beperkte set van (ontoereikende) kwaliteitsdoelstellingen vaststellen.

Voor vergunningverlening zijn er momenteel drie generieke kwaliteitsdoelstellingen. Deze richten zich slechts op de afhandeling van vergunningen binnen de beslistermijnen. PS hebben geen zicht op andere inhoudelijke processen bij vergunningverlening zoals actualisaties van vergunningen en de keuze voor maatwerk (bijvoorbeeld strengere/minder strenge emissie-eisen) bij bedrijven.

Voor het houden van toezicht heeft de provincie naar aanleiding van de evaluatie van de Handhavingskoers 2013-2016 de generieke kwaliteitsdoelstellingen (indicatoren voor naleefgedrag van bedrijven en ernstige overtredingen) aangepast. Er zijn geen normen aan de nieuwe indicatoren gekoppeld en de nieuwe indicatoren zijn nog niet te monitoren, waardoor er momenteel geen generieke kwaliteitsdoelstellingen voor toezicht zijn. De verwachting is dat de indicatoren pas vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet<sup>3</sup> kunnen worden gebruikt. Verder stelt de rekenkamer dat deze indicatoren een paradox bevatten. Meer geconstateerde overtredingen (of een lager geconstateerd naleefgedrag) kan er namelijk op duiden dat bedrijven de regels slechter naleven of dat er beter toezicht wordt gehouden. Indicatoren voor naleefgedrag zijn daarom minder geschikt voor concrete ambities of doelstellingen. De rekenkamer is dan ook van mening dat naleefgedrag en aantallen (geregistreerde) overtredingen geen doelen op zich moeten zijn. Wel kan informatie over naleefgedrag, zeker wanneer dit gedetailleerd is en er bijvoorbeeld onderscheid wordt gemaakt naar zwaarte van overtredingen, een belangrijke signaleringsfunctie hebben.

Voor handhaving is er één kwaliteitsdoelstelling opgenomen in de begroting 2020: het aantal handhavingsbeschikkingen dat in stand blijft na gerechtelijke toetsing. Hierbij hanteert de provincie een norm van 90%. Buiten het feit dat gerechtelijke toetsing weinig voorkomt, geeft deze indicator geen goed inzicht in kwaliteit. De OMWB geeft namelijk aan dat handhaving in eerste instantie dient om overtredingen op te lossen en dat ook een verloren rechtszaak hieraan kan bijdragen. Indicatoren die een beeld geven van de (niet) opgeloste overtredingen voor verschillende stappen in het handhavingproces (zoals het percentage opgeloste overtredingen na waarschuwingen of beschikkingen) zouden meer inzicht kunnen geven in de kwaliteit/effectiviteit van handhaving.

Hoewel de provincie geen separate kwaliteitsdoelstellingen heeft voor risicobedrijven, krijgen PS voor deze bedrijven wel een aparte rapportage (Brzo jaarverslag). In dit jaarverslag wordt gerapporteerd over de verrichte werkzaamheden en resultaten, waaronder het aantal verstrekte vergunningen, het aantal inspecties, het aantal geconstateerde overtredingen, klachten en ongewone voorvallen. Zowel algemene thema's als individuele bedrijven worden benoemd. De rekenkamer stelt dat deze rapportage PS beter in staat stelt de kwaliteit van de VTH-uitvoering bij risicobedrijven te monitoren dan bij andere bedrijven waar de provincie bevoegd gezag voor is.

---

<sup>3</sup> De huidige verwachting is dat de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking treedt.

### C1.8 Voortgang implementatieplan

Om uitvoering te geven aan het instrumenteel kader VTH hebben de drie Brabantse Omgevingsdiensten en de provincie een implementatieplan opgesteld. In januari 2019 is officieel gestart met de implementatie en er is vier jaar uitgetrokken om dit plan uit te voeren. In december 2019 gaf de provincie aan dat er, met het huidige tempo, minimaal zes jaren nodig zullen zijn om het VTH-kader volledig te implementeren. In de jaarrapportage van de OMWB over 2019 is gerapporteerd over negen indicatoren uit het instrumenteel kader VTH. Hieruit blijkt dat aan geen van deze indicatoren, waarvan de meerderheid in 2019 moest zijn doorgevoerd, wordt voldaan. Bij enkele indicatoren is wel aangegeven dat deze begin 2020 kunnen worden geïmplementeerd.

De provincie wijt de stoeve voortgang van de implementatie onder andere aan een combinatie van onvoldoende capaciteit en een gebrek aan prioriteit bij het management van de omgevingsdiensten. Daarbij wordt aangegeven dat met meer financiële middelen dit probleem niet per se wordt opgelost, omdat het maar de vraag is of die extra middelen kunnen worden ingezet vanwege krapte op de arbeidsmarkt. PS zijn niet geïnformeerd over de voortgang van het implementatieplan.

### Aanbevelingen aan GS

- A1.1 Formuleer in samenspraak met PS concrete kwaliteitsdoelstellingen in het VTH-beleidskader die duidelijk maken hoe het instrumentarium bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering en de kwaliteit van de leefomgeving.
- A1.2 Geef in de aansturing van de omgevingsdiensten meer aandacht aan sturing op inhoudelijke kwaliteitsdoelstellingen (outcome) in plaats van vooral op financiën en productie (output).
- A1.3 Stel PS beter in staat de primaire rol in het horizontale toezicht goed te vervullen, door het vergroten van de betrokkenheid bij kaderstelling voor het VTH-beleid en de eigen keuzes die de provincie daarin kan maken. Behoud de jaarlijkse themasessies en de additionele rapportages voor risicobedrijven.
- A1.4 Informeer PS jaarlijks (achteraf) over de aanvullende opdrachten aan de omgevingsdienst, en informeer PS over de voortgang van het implementatieplan.

### Aanbevelingen aan PS

- A1.5 Vraag GS om een grotere betrokkenheid bij de kaderstelling rond het VTH-beleid in brede zin, in lijn met de primaire rol in het horizontale toezicht.
- A1.6 Formuleer in samenwerking met GS en de omgevingsdiensten inhoudelijke kwaliteitsindicatoren om het horizontale toezicht op de kwaliteit van VTH beter vorm te geven.

## 3.2 Uitvoering van VTH-taken

### Conclusies

- C2.1 Bij de processen voor vergunningverlening is op een aantal onderdelen verbetering nodig. Zo is de inhoud van vergunningen onvoldoende inzichtelijk en overzichtelijk. Ook hebben niet alle bedrijven waarvoor dit noodzakelijk is een Wet Natuurbescherming (Wnb)-vergunning.
- C2.2 De coördinatie en samenwerking met inspectiepartners verloopt over het algemeen goed. Ook is er maatwerk voor complexe bedrijven en zorgbedrijven, waarmee invulling wordt gegeven aan eerdere aanbevelingen van de commissie Eijlander-Mans.
- C2.3 Risicobedrijven in Noord-Brabant worden vaker gecontroleerd dan het wettelijke minimum vereist. Naast aangekondigde controles kiest de provincie daarbij ook voor onaangekondigde controles waarmee ze vooroploopt in Nederland.
- C2.4 De provincie volgt de landelijke richtlijnen voor handhaving. De implementatie hiervan is echter nog niet op orde, omdat inspecteurs overtredingen nog niet uniform beoordelen. Hiervoor wordt een verbeterprogramma uitgevoerd.
- C2.5 De provincie heeft in de provinciale begroting enkele generieke kwaliteitsdoelstellingen opgenomen voor vergunningverlening en handhaving. De meeste van deze doelen worden gehaald. De doelstelling dat er nooit van rechtswege vergunningen worden verleend omdat het bevoegd gezag geen tijdig besluit neemt (geen *lex silencio positivo*) wordt echter niet gehaald bij risicobedrijven.
- C2.6 Het naleefgedrag bij risicobedrijven in Noord-Brabant is laag. Ook wordt het gedrag van overtreders (in het algemeen, niet specifiek voor risicobedrijven) in 2018 en 2019 minder vaak geclassificeerd als goedwillig en vaker als onverschillig ten opzichte van 2017. De invulling van het principe 'high trust, high penalty', dat aan PS is gecommuniceerd naar aanleiding van het lage naleefgedrag bij risicobedrijven, blijkt te verwijzen naar aanpak die de provincie al langer hanteert.

### Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen

#### *C2.1 Verbetering nodig bij processen vergunningverlening*

Een geconsolideerd vergunningenoverzicht is een helder overzicht van vigerende vergunningen, voorschriften en bepalingen per bedrijf. Met een geconsolideerde versie is het voor vergunninghouder, toezichthouder en de omgeving op elk moment duidelijk welke voorschriften van toepassing zijn op activiteiten in de leefomgeving. Een geconsolideerd vergunningenoverzicht is dan ook een aanbeveling uit het rapport 'Lessen na Odfjell' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en een ambitie uit zowel het landelijke programma Impuls Omgevingsveiligheid als het beleid van de provincie. Een geconsolideerd vergunningenoverzicht blijkt echter maar moeilijk van de grond te komen in Noord-Brabant. De OMWB geeft aan dat de omzetting naar zo'n bestand veel tijd kost en dat een geschikte applicatie ontbreekt. Landelijk heeft Zuid-Holland een voortrekkersrol bij dit thema. PS Zuid-Holland hebben GS Zuid-Holland daarvoor een opdracht gegeven en 6 miljoen euro daarvoor ter beschikking gesteld. De OMWB probeert via beperkte inzet betrokken te blijven bij de ontwikkeling in Zuid-Holland. Ondanks de ambitie van de provincie is een eigen digitaal Brabants geconsolideerd vergunningenoverzicht nog niet in zicht.

De provincie geeft aan vanuit het oogpunt van efficiency en effectiviteit actie te ondernemen om te komen tot een landelijk initiatief.

De toegankelijkheid van vergunningen voor het publiek is in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus gefaciliteerd, maar niet alle vergunningen zijn digitaal vindbaar en/of raadpleegbaar. De rekenkamer kon 35% van de revisievergunningen van risicobedrijven op Moerdijk niet digitaal vinden en/of raadplegen. Ook belemmeren het zoekstelsel en de wijze waarop adressen en bedrijfsnamen in het stelsel zijn vastgelegd de toegankelijkheid van vergunningen. Verder stelt de rekenkamer dat, met name bij omvangrijke vergunningen, het een gemis is dat bijna alle pdf-documenten niet digitaal doorzoekbaar zijn. De inhoud van de vergunningen is dus onvoldoende inzichtelijk voor het publiek.

De Wabo bepaalt dat het bevoegd gezag regelmatig moet beoordelen of de voorschriften van een omgevingsvergunning milieu nog toereikend zijn. Daarnaast moet een omgevingsvergunning milieu binnen vier jaar worden geactualiseerd als er nieuwe Beste Beschikbare Technieken (BBT) zijn vastgesteld (zie onderbouwing C3.3.). Op 1 januari 2020 was 69% van de vergunningen van risicobedrijven actueel. Op Moerdijk is er bij alle bedrijven een actualisatietoets gedaan. De OMWB heeft aangegeven dat de resultaten hiervan bij de revisievergunning zullen worden meegenomen.

Een revisievergunning is een omgevingsvergunning waarbij alle bestaande milieuvergunningen van een bedrijf worden gebundeld voor een overzichtelijkere vergunningssituatie. Oude revisievergunningen kunnen voor onoverzichtelijkheid zorgen en daardoor kan het voor toezichthouders lastig zijn om overzicht te houden. In het provinciale beleid wordt het belang van actuele vergunningen benadrukt. De provincie wil dat vergunningen regelmatig worden aangepast. Concrete acties, doelen of normen worden echter nergens genoemd. Bij de OMWB hebben revisievergunningen, zo is gebleken, een lage prioriteit. Dit wordt geïllustreerd bij Shell Moerdijk waar, ondanks een afspraak uit 2014 om dit op te pakken, er nog geen aanvraag voor een revisievergunning loopt. Hierdoor kunnen onoverzichtelijke vergunningssituaties ontstaan. Ook is het voor de rekenkamer niet inzichtelijk of de resultaten van de actualisatietoetsen tijdig worden geïmplementeerd, aangezien deze worden doorgevoerd door middel van revisievergunningen.

Van alle risicobedrijven op het Haven- en Industriegebied Moerdijk heeft 10% geen Wnb-vergunning terwijl dit wel noodzakelijk is. Voor 25% van de risicobedrijven op Moerdijk is nog onbekend of er een Wnb-vergunning noodzakelijk is. De provincie geeft aan dat afhankelijk van de ondergrens die het Rijk gaat stellen wordt bepaald of deze bedrijven alsnog een vergunning moeten hebben. Ook geven enkele bedrijven aan ontevreden te zijn over het proces van Wnb-vergunningen, onder andere door capaciteitsgebrek en onvoldoende kennis van bedrijfsprocessen bij de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN; die voor heel Noord-Brabant de Wnb-vergunningen moet verlenen).

### *C2.2 Samenwerking inspectiepartners en maatwerk complexe bedrijven en zorgbedrijven*

Bij alle Brzo-inspecties is voldaan aan de wettelijke verplichte aanwezigheid van minimaal 2 inspectiepartners. Tijdens Brzo-inspecties worden in gezamenlijk overleg, met het hele inspectieteam, de overtredingen en de classificatie daarvan bepaald. Ook wordt ter plekke bepaald welke instantie

verantwoordelijk is voor de verdere handhaving. Verschillende inspectiepartners geven aan positief te zijn over de onderlinge samenwerking.

Wanneer bedrijven extra aandacht behoeven in het toezichts- en handhavingstraject vanwege hun hinderaspecten, naleevingscultuur en/of complexe handhavingssituatie kan daarvoor casemanagement worden ingezet. Bedrijven die bij voortdurende onvoldoende naleefgedrag vertonen worden aangemerkt als zorgbedrijven. Daarmee krijgt zo'n bedrijf extra aandacht van management en bestuur. Zo kunnen er gesprekken plaatsvinden tussen de directie van het bedrijf en managers/bestuurders van de bevoegde gezagen. Met deze vormen van maatwerk heeft de provincie invulling gegeven aan aanbevelingen van de commissie Eijlander-Mans (tijdig probleemeigenaren aanwijzen en een expliciete prioriteitstelling met bestuurlijke dekking).

### *C2.3 Inspecties bij risicobedrijven*

De wettelijke ondergrens voor Wabo-inspecties is éénmaal per drie jaar of éénmaal per jaar, afhankelijk van de milieurisico's. De provincie streeft jaarlijks naar gemiddeld meer dan één inspectie per risicobedrijf en deze streefaantallen worden ruimschoots gehaald. De provincie geeft aan meer onaangekondigde Wabo-inspecties te willen, maar op basis van de monitoringgegevens is niet inzichtelijk of hier invulling aan wordt gegeven.

De frequentie van Brzo-inspecties is wettelijk minimaal éénmaal per jaar bij hogedrempelinrichtingen en ten minste éénmaal per drie jaar bij lagedrempelinrichtingen.<sup>4</sup> Het streven van de provincie is om alle Brzo-bedrijven jaarlijks tweemaal te controleren: één onaangekondigde inspectie en één aangekondigde inspectie. In de praktijk geeft de OMWB hier over het algemeen gevolg aan. Dat betekent dat hogedrempelinrichtingen gemiddeld bijna tweemaal frequenter worden geïnspecteerd dan de minimale wettelijke norm en lagedrempelinrichtingen zelfs bijna zesmaal frequenter.

Met het streven om bij elk Brzo-bedrijf jaarlijks een onaangekondigde Brzo-inspectie te laten plaatsvinden loopt Noord-Brabant voorop in Nederland. De onaangekondigde controles dragen structureel bij aan het constateren van overtredingen en worden door inspecteurs als waardevol beschouwd. Landelijk vindt deze 'Brabantse' werkwijze dan ook steeds meer navolging.

### *C2.4 Uniform volgen landelijke handhavingstrategie*

Het beleid van de provincie is om de landelijke handhavingstrategieën uniform te volgen. Dit zijn instrumenten met als doel dat alle overheden eenduidig kunnen interveniëren naar aanleiding van bevindingen uit het toezicht. Zoals in de Statenmededeling 'VTH-indicatoren 2019' (d.d. 12-05-2020) aan PS is gerapporteerd, worden gelijke overtredingen niet altijd (voldoende) gelijkwaardig geclassificeerd in Noord-Brabant. Hierdoor kunnen te lichte of te zware handhavingsinstrumenten worden ingezet. Daarnaast is goed inzicht in (classificaties van) overtredingen van belang voor beleidskeuzes en de

<sup>4</sup> Op basis van drempelwaarden van gevaarlijke stoffen wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen Brzo-bedrijven: hogedrempel- en lagedrempelinrichtingen.



controle op de kwaliteit van VTH door PS. De provincie geeft aan dat de omgevingsdiensten hiervoor een verbeterprogramma uitvoeren en regelmatig de voortgang zullen toetsen.

#### *C2.5 Generieke kwaliteitsdoelstellingen vergunningen en handhaving bij risicobedrijven*

In de provinciale begroting staan generieke kwaliteitsdoelstellingen opgenomen voor VTH. De bijbehorende indicatoren en normen zijn VTH-breed en zijn dus niet alleen op risicobedrijven gericht. Jaarlijks worden PS over deze generieke kwaliteitsdoelstellingen geïnformeerd middels een Statenmededeling.

Voor vergunningverlening richten deze generieke kwaliteitsdoelstellingen zich op afhandeling van vergunningen binnen de beslistermijnen. De eerste indicator is of de beschikkingen binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Voor reguliere beschikkingen wordt de norm van 100% gebruikt en voor uitgebreide beschikkingen 90%. Vergunningen voor risicobedrijven worden grotendeels binnen de wettelijke termijn afgehandeld door de OMWB. De provinciale norm voor reguliere aanvragen wordt nagenoeg gehaald en de norm voor uitgebreide aanvragen wordt na 2016 ruimschoots gehaald. De tweede indicator is dat er geen gebruik wordt gemaakt van de Wet dwangsom. Indien het bevoegd gezag niet tijdig tot een besluit over vergunningverlening is gekomen heeft de aanvrager recht op een dwangsom. Sinds 2016 zijn er geen dwangsommen uitgekeerd aan risicobedrijven, en de provinciale norm hiervoor wordt dus bij risicobedrijven gehaald.

De derde indicator is dat er geen enkele *lex silencio positivo* voorkomt. *Lex silencio positivo* betekent dat een vergunning van rechtswege is verleend omdat het bevoegd gezag niet tijdig een besluit tot vergunningverlening heeft genomen. Dit is alleen aan de orde bij reguliere procedures. In 2016, 2018 en 2019 is er minimaal één vergunning verleend aan een risicobedrijf omdat er geen tijdig besluit is genomen. In deze jaren is de provinciale (VTH-brede) norm dus niet gehaald.

Voor handhaving is één kwaliteitsdoelstelling opgenomen: het aantal handhavingsbeschikkingen dat in stand blijft na gerechtelijke toetsing. Hierbij hanteert de provincie een norm van 90%. De afgelopen vier jaar zijn alleen in 2017 handhavingsbeschikkingen bij risicobedrijven in de provincie Noord-Brabant gerechtelijk getoetst: alle vijf de handhavingsbeschikkingen bleven hierbij in stand. Bij risicobedrijven is dus sinds 2016 voldaan aan de norm. Een kanttekening bij deze kwaliteitsdoelstelling is dat handhaving in eerste instantie dient om overtredingen op te lossen en dat ook een verloren rechtszaak hieraan kan bijdragen (zie de onderbouwing van C1.7.).

#### *C2.6 Naleefgedrag Brzo-inspecties en gedrag overtreders*

Hoewel naleefgedrag en aantallen (geregistreerde) overtredingen geen doelen op zich moeten zijn is de rekenkamer van oordeel dat ze wel een belangrijke signaleringsfunctie hebben (zie de onderbouwing van C1.7.).

Bij Wabo-inspecties ligt het spontaan naleefgedrag sinds 2017 rond de 60% bij risicobedrijven. De meeste van de overtredingen worden niet als ernstig geclassificeerd. Ook wordt het gedrag van bedrijven bij Wabo-overtredingen in de periode 2017-2019 geen enkele keer als 'crimineel gedrag' geclassificeerd en

slechts enkele malen als 'calculerend gedrag'. Van 2017 naar 2018 heeft er wel een opvallende verschuiving plaatsgevonden van goedwillend gedrag (86,2% naar 58,0%) naar toenemend onverschillig gedrag (13,1% naar 37,5%) door risicobedrijven. Deze verslechtering van gedrag is in contradictie met het streven van de provincie. In 2019 was er wel weer een kleine verschuiving in de gewenste richting (goedwillend 62,2%; onverschillig 35,4%).

Bij aangekondigde Brzo-inspecties ligt het spontaan naleefgedrag structureel onder de 30%. De meerderheid van de Brzo-overtredingen is geclassificeerd als licht, maar het is een gemis dat er geen onderscheid wordt gemaakt naar type overtreding (administratief/technisch) aangezien dit van belang is voor het risico dat de overtreding meebrengt. Bij onaangekondigde Brzo-controles worden minder overtredingen geconstateerd aangezien deze korter duren, minder onderwerpen omvatten en minder diepgaand zijn.

Naar aanleiding van het lage naleefgedrag van Brzo-bedrijven heeft de provincie medio 2020 in een themabijeenkomst aan PS aangegeven dat ze in het beleid inzet op het principe 'high trust, high penalty'. Hierbij werd niet aangegeven hoe dit concreet wordt ingevuld en of dit afwijkt van het eerdere beleid (het volgen van de landelijke handhavingsstrategieën). Aan de rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat 'high trust, high penalty' niet betekent dat bedrijven letterlijk meer vertrouwd worden en dan extra hoog gestraft worden als ze dit vertrouwen schaden. Het verwijst naar de risicogerichte aanpak en de inzet van handhavinginstrumenten volgens de landelijke handhavingstrategieën die de provincie al langer hanteert.

#### Aanbevelingen aan GS

- A2.1 Verbeter de onderstaande processen en informeer PS over de voortgang en de financiële en inhoudelijke keuzes die daarbij nodig zijn:
- Zorg voor een digitaal toegankelijk overzicht van vergunning aan bedrijven, in lijn met de doelstellingen en vereisten van de nieuwe Omgevingswet;
  - Maak een concreet uitvoeringsplan om te komen tot een geconsolideerd vergunningenoverzicht;
  - Breng het systeem van Wnb-vergunningen voor risicobedrijven (en mogelijk andere bedrijven) op orde, zodat alle bedrijven waarvoor dat noodzakelijk is over zo'n vergunning beschikken;
  - Blijf een verbeterprogramma doorvoeren voor het uniform volgen van de landelijke handhavingstrategie;
  - Bewaak dat de provinciale norm van geen lex silencio positivo bij risicobedrijven (en mogelijk andere bedrijven) ook daadwerkelijk wordt gehaald.

#### Aanbevelingen aan PS

- A2.2 Volg de voortgang en ontwikkelingen van bovenstaande verbeteringen.

### 3.3 De verbinding tussen VTH en andere provinciale ambities

#### Conclusies

- C3.1 De uitvoering van VTH-taken verloopt via twee cycli: de beleidscyclus en uitvoeringscyclus. De afstemming tussen beleid en de uitvoering is in de praktijk niet optimaal. Er kan beter gebruik worden gemaakt van bevindingen en inzichten van de omgevingsdienst voor het provinciaal beleid en opdrachten aan de omgevingsdiensten.
- C3.2 VTH is een belangrijk instrument voor de realisatie van doelstellingen op het gebied van veiligheid en leefomgeving. Het beleid en de verantwoording van programma's op het gebied van leefomgeving zijn echter slechts beperkt gekoppeld aan het VTH-beleid. Bij het programma energie zijn er wel provinciale beleidsplannen die deels via VTH worden uitgevoerd. De voorlopige resultaten hiervan laten een goede kosten-baten verhouding zien.
- C3.3 Bij vergunningverlening heeft de provincie beleidsvrijheid voor niet voorgeschreven Best Beschikbare Technieken (BBT) en maatwerk. Met uitzondering van het onderwerp industriële geur heeft de provincie nog geen beleid voor de invulling hiervan. Door ondertekening van het Schone Lucht Akkoord heeft de provincie begin 2020 wel gekozen voor vergunningen met relatief weinig uitstoot. De uitvoering hiervan moet nog vorm krijgen.
- C3.4 De provincie mag aanvullende of strengere omgevingswaarden stellen. In Noord-Brabant wordt voornamelijk voor de wettelijke normen gekozen. Het voldoen aan deze wettelijke normen geeft echter geen garantie voor het uitblijven van negatieve gezondheidseffecten.
- C3.5 Op het Haven- en Industriegebied Moerdijk is, per toeval, in 2011 een normoverschrijding voor benzeen geconstateerd. Ondanks de nodige inspanningen is dit in 2020 nog niet opgelost, met de kanttekening dat de wettelijke overschrijding niet geldt voor omliggende woonkernen. Deze casus onderstreept het belang van meten en monitoring.
- C3.6 De provincie is als aandeelhouder verbonden aan het Havenbedrijf Moerdijk. De provincie heeft (mede) de Havenstrategie 2030 opgesteld, die de basis is voor het beleid van het Havenbedrijf. Er is de intentie om de rol van de provincie bij de gemeenschappelijke regeling van het Havenbedrijf op termijn af te bouwen. Dit verandert dan mogelijk de sturingsmogelijkheden voor de provincie Noord-Brabant.
- C3.7 Tot en met 2017 werden PS geïnformeerd over de voortgang van de Havenstrategie door middel van een monitor, die in 2020 weer een vervolg heeft gekregen. Ook wordt er jaarlijks een milieumonitor opgesteld voor het Haven-industrieterrein Moerdijk, maar niet gedeeld met PS. Omdat de gegevenssets in de milieumonitor niet goed vergelijkbaar zijn over meerdere jaren, is het nog lastig om hieruit trends en ontwikkelingen af te leiden. Het ontwerpen van een vervolg op de huidige milieumonitor kan een goed moment voor de provincie zijn om aan de voorkant kaders te stellen.

## Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen

### *C3.1 Afstemming beleid en uitvoering*

In het instrumenteel kader VTH geeft de provincie aan dat beleid en uitvoering geen verschillende werelden mogen zijn. De rekenkamer stelt dat de afstemming tussen beide in het geval van VTH nog voor verbetering vatbaar is. Geïnterviewden van zowel de provincie als de OMWB geven aan dat er vaker en beter gebruik gemaakt kan worden van bevindingen en inzichten van de omgevingsdienst als input voor het provinciaal beleid en de VTH-opdracht aan de omgevingsdiensten. Bijvoorbeeld door middel van meer informatiegestuurd werken (waarvoor een goede en valide gegevensverzameling nodig is) en het zorgen voor meer inzicht in en onderlinge afstemming over wat de uitvoering moet en kan bereiken. Dit zou de kwaliteit van de VTH-uitvoering en het omgevingsbeleid ten goede komen. Een concreet voorbeeld waarbij er bij de vorming van beleid geen overleg was tussen de provincie en de OMWB zijn de provinciale subsidies voor controles op energiebesparende maatregelen bij kantoorpanden. Contact met de OMWB had meer inzicht kunnen geven in de (beperkte) effectiviteit van de maatregel.

### *C3.2 Provinciale beleidsplannen voor kwaliteit van de leefomgeving bij risicobedrijven*

Het beleid en de verantwoording van programma's op het gebied van leefomgeving zijn slechts beperkt gekoppeld aan het VTH-beleid. Beleidsdocumenten en verantwoording over VTH en leefomgeving lopen via aparte lijnen.

Voor VTH bij risicobedrijven zijn er weinig relevante provinciale beleidsplannen op het gebied van de kwaliteit van leefomgeving. Er is binnen de provincie bijvoorbeeld geen specifiek uitvoeringsprogramma voor lucht(kwaliteit) of geluid. Ook voor externe veiligheid/industriële veiligheid heeft de provincie geen separaat beleidskader. Dit wordt door de provincie voornamelijk vormgegeven door middel van de reguliere uitvoering van VTH. Dit onderstreept (nogmaals) het belang van een goede kwalitatieve uitvoering hiervan.

Het energiebeleid van de provincie heeft vanaf 2016 geleid tot opdrachten aan de omgevingsdiensten omtrent energiebesparing bij de industrie. Het benutten van VTH voor energiebesparing bij de industrie had veel eerder gekund, maar de laatste jaren heeft de provincie dus haar mogelijkheden als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver benut. Vanaf 2020 wordt dit structureel opgenomen in de opdracht aan de omgevingsdiensten. De energie-VTH-opdrachten laten een potentiële energiebesparing zien van ca. 86.316 GJ met een gunstige kosten-baten verhouding.

### *C3.3 Beleid leefomgeving vergunningen risicobedrijven*

Het begrip Beste Beschikbare Technieken (BBT) staat voor de meest doeltreffende methoden. Deze worden vastgesteld door de Europese Commissie en de provincie is verplicht om bij het opstellen van de omgevingsvergunning milieu hiermee rekening te houden. Als er BBT beschikbaar zijn die verder gaan dan voorgeschreven BBT dan heeft de provincie beleidsruimte om hier wel of niet voor te kiezen. Ook kan de provincie door middel van maatwerk strengere of minder strenge (emissie-)eisen opnemen in een vergunning, bijvoorbeeld wanneer het een unieke installatie betreft of om de lokale milieukwaliteit te

borgen. GS hebben ook geen beleid dat de belangenafweging, bijvoorbeeld keuzes tussen bedrijfsbelangen en de leefomgeving, inkadert en monitort. In de praktijk is het de OMWB die beslist wel/geen maatwerk te verlenen, waarbij casussen eventueel worden voorgelegd in het wekelijkse VTH-overleg.

De 'beleidsregel industriële geur' is een voorbeeld van hoe de provincie (via vergunningverlening) wel maatwerk kan inkaderen en zo lokale invulling kan geven aan de kwaliteit van de leefomgeving. Ook heeft de provincie, samen met het Rijk en 45 gemeenten en provincies, het Schone lucht akkoord ondertekend. Hiermee kiest de provincie onder andere voor scherp vergunnen (het afgeven van vergunningen die aan de lage kant van de emissiesranges liggen). Voor de uitvoering van het akkoord worden GS geacht om voor december 2020 een uitvoeringsagenda op te stellen. De provincie heeft bij de rekenkamer aangegeven dat PS een rol krijgen als implementatie van het akkoord leidt tot grote beleidsmatige wijzigingen en/of een voorstel voor additionele financiering.

#### *C3.4 Provinciale keuzes omgevingswaarden*

Er zijn wettelijke regels voor de leefomgeving. In het Besluit Kwaliteit leefomgeving, dat vigerend wordt wanneer de Omgevingswet in werking treedt, zijn de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit opgenomen als Rijksomgevingswaarden. Verder is bepaald dat gemeenten en provincies aanvullende of strengere omgevingswaarden mogen stellen in hun omgevingsplan of omgevingsverordening. Om deze ambities, al dan niet geformuleerd als omgevingswaarden, te realiseren kan het bevoegd gezag in de omgevingsverordening regels opnemen.

De provincie Noord-Brabant kiest voornamelijk voor het volgen van de wettelijke normen. In de interim omgevingsverordening voor Noord-Brabant is nog geen invulling gegeven aan eventuele omgevingswaarden. In het Bestuursakkoord 2020-2023 stelt de provincie: *“Bij het opstellen van de omgevingsverordening kiezen we in beginsel alleen voor de verplichte ‘omgevingswaarden’, en we proberen deze zo simpel mogelijk te maken.”*

De Gezondheidsraad geeft aan dat het voldoen aan uitstoot- en concentratienormen geen garantie biedt voor het uitblijven van negatieve gezondheidseffecten. Vooral bij stoffen waar mensen in hoge mate aan worden blootgesteld, zoals fijnstof, hanteert de wetgever hogere gezondheidsrisico's (sterfte) dan bij bijvoorbeeld asbest en benzeen.

#### *C3.5 Benzeenproblematiek Haven- en Industriegebied Moerdijk*

In 2011 zijn naar aanleiding van de brand bij ChemiePack, in opdracht van de Provincie Noord-Brabant luchtmeetstations rondom het terrein van ChemiePack geplaatst. Uit de metingen bleek dat er sprake is van meerdere benzeenbronnen bij het Haven en Industriegebied Moerdijk die fors bijdragen aan een (sterk) verhoogde concentratie benzeen in de directe omgeving. In 2016 is de provincie samen met verschillende partijen een gecoördineerde aanpak gestart die ertoe moet leiden dat de uitstoot van benzeen tot een minimum wordt beperkt. De aanpak heeft echter nog niet geleid tot een structurele daling

van de benzeenconcentratie. In de afgelopen 7 jaar lagen de concentraties bij een meetpunt op het industriegebied, op vier kwartalen na, telkens boven de wettelijke norm van de jaargemiddelde concentratie ( $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ). Bij de woonkernen rondom het industriegebied (Moerdijk, Klundert, Zevenbergen en Strijensas) is er nooit een overschrijding geweest van de wettelijke grenswaarde. Uit de resultaten van de meest recente monitoring (01-01-2018 tot 01-01-2019) blijkt tevens dat de jaargemiddelde concentratie van benzeen voor aanliggende woonkernen beneden de WHO-norm ( $1,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) ligt, met uitzondering van Strijensas (Zuid-Holland) waar de concentratie net boven de WHO-norm ligt ( $1,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ).

Deze casus onderstreept het belang van meten en monitoring. PS worden nu jaarlijks geïnformeerd over de luchtkwaliteit bij industrie via de Statenmededeling 'Jaarrapportage: Luchtkwaliteit in Noord-Brabant door verkeer, veehouderijen en industrie'. Industrie heeft daarbij echter alleen betrekking op meetgegevens van Moerdijk en Woensdrecht (Antwerpen). De jaarrapportage geeft dus geen volledig inzicht in de luchtkwaliteit van de industrie in Noord-Brabant.

### *C3.6 Sturing provincie op Havenbedrijf Moerdijk*

De provincie Noord-Brabant en gemeente Moerdijk functioneren beide via een juridische constructie als 50% aandeelhouders van het Havenbedrijf Moerdijk N.V. Dit is belegd bij de gemeenschappelijke regeling Havenschap, waarin provincie en gemeente deelnemen. Via deze weg kan de provincie ook sturen om doelstellingen op het gebied van een veilige en gezonde leefomgeving te behalen op het Haven- en Industriegebied Moerdijk.

Bij het handelen van het Havenbedrijf Moerdijk N.V. staat de Havenstrategie 2030 centraal. Dit document is opgesteld door de provincie Noord-Brabant, gemeente Moerdijk en Havenschap Moerdijk. In de Havenstrategie staan de ambities voor het terrein in 2030 omschreven. Uitgangspunt vanuit de Havenstrategie (en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsagenda) is het 'Triple P' principe van People, Planet en Profit.

Op termijn is de intentie de rol van de gemeenschappelijke regeling af te bouwen als de N.V. financieel onafhankelijk(er) wordt. Verwachting is echter dat dit de eerste 10 tot 15 jaar niet aan de orde is. Indien de rol van de provincie wordt afgebouwd, veranderen mogelijk de sturingsmogelijkheden van de provincie. Dit kan invloed hebben op de borging van de publieke waarden.

### *C3.7 Monitor uitvoeringsprogramma Havenstrategie en milieumonitor*

Over 2016 en 2017 is een Monitor opgesteld en met PS gedeeld over het Uitvoeringsprogramma Havenstrategie Moerdijk 2015-2017. Hierin werd in 3 delen (People, Planet, Profit) gerapporteerd over de voortgang, ambities en uitgevoerde acties in het betreffende jaar. Hoewel in de 'Uitvoeringsagenda Havenstrategie 2018' er verder geen aandacht is voor monitoring, is door het Havenbedrijf aangegeven dat men wel een vervolg geeft aan de monitors met meer focus op strategische doelen. In mei 2020 is de eerste strategische monitor opgesteld, waarin inzicht wordt gegeven in de voortgang van de Havenstrategie 2030 en de bijdrage aan de Sustainable Development Goals. Deze is nog niet



gepubliceerd ten tijde van schrijven van dit rapport. Het zou voor de controlerende rol van PS en voor het inhoudelijk debat waardevol kunnen zijn om deze monitor actief met PS te delen.

Ook de milieumonitor van het Haven- en Industriegebied Moerdijk zou hierbij een rol kunnen spelen, maar deze wordt niet actief met PS gedeeld en is inhoudelijk nog voor verbetering vatbaar. De opdracht voor het opstellen van een jaarlijkse milieumonitor liep tot en met 2019. Inmiddels is besloten dat de milieumonitor de komende jaren wordt voortgezet. Er wordt nog gewerkt aan de opzet hiervan. Tot nu toe waren de gegevens in de milieumonitor niet vergelijkbaar over meerdere jaren. Het ontwerpen van een vervolg op de huidige milieumonitor kan een goed moment voor de provincie zijn om aan de voorkant kaders te stellen. Overwegingen kunnen bijvoorbeeld gaan over wat exact gemeten moet worden, wat de parameters en indicatoren zouden moeten zijn, hoe vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de monitor geborgd zou kunnen worden, welke bedrijven worden meegenomen, en welke gegevens worden gebruikt.

#### Aanbevelingen aan GS

- A3.1 Versterk de verbinding tussen de beleids- en uitvoeringscyclus van het VTH en benut de kennis van de uitvoering structureel bij het opstellen van beleid en opdrachten aan de omgevingsdiensten.
- A3.2 Versterk de koppeling tussen het VTH-beleid en het beleid op het gebied van leefomgeving. Versterk deze koppeling ook in de informatievoorziening aan PS.
- A3.3 Maak beleid hoe de beleidsvrijheid voor niet voorgeschreven BBT en maatwerk wordt ingevuld.
- A3.4 Zorg voor een adequaat meet- en monitoringsysteem, dat actueel en breed zicht geeft op mogelijke gevaren voor de leefbaarheid en veiligheid.
- A3.5 Geef duidelijkheid aan PS over de mogelijke veranderingen in sturingsmogelijkheden en voor de borging van publieke waarden als de provincie de rol bij de gemeenschappelijke regeling van het Havenbedrijf afbouwt.
- A3.6 Deel de monitor over het uitvoeringsprogramma Havenstrategie met PS en benut het vernieuwen van de milieumonitor om met PS het gesprek aan te gaan over de te realiseren publieke waarden bij het Haven- en Industriegebied Moerdijk

#### Aanbevelingen aan PS

- A3.7 Bewaak in hoeverre GS aan bovenstaande aanbevelingen invulling geeft en vraag waar nodig om regelmatige voortgangsinformatie.
- A3.8 Maak de afweging of en zo ja welke bovenwettelijke omgevingswaarden in de omgevingsverordening moeten worden opgenomen.

## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord

### 4.1 Bestuurlijke reactie

Op 11 november 2020 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS. Deze is hieronder integraal opgenomen:

*Graag spreken we onze waardering uit voor de grote hoeveelheid werk die u verzet heeft om de enorme hoeveelheid informatie te bestuderen, te analyseren en er conclusies aan te verbinden.*

*Wij zijn verheugd dat u constateert bij de kernvraag uit uw onderzoek dat de uitvoering van VTH bij risicobedrijven in Moerdijk goed verloopt en PS daar voldoende over worden geïnformeerd. Ook constateert u geen knelpunten in de uitvoering van de verschillende rollen die wij als provincie vervullen richting de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (hierna: OMWB), de haven en gemeenten. U geeft aan dat we invulling geven aan eerdere aanbevelingen van de commissie Eijlander-Mans<sup>5</sup>. Het is goed om te lezen dat door de invoering van twee themabijeenkomsten PS beter in staat zijn gesteld hun rol en bevoegdheden uit te voeren.*

*VTH is een dynamisch werkveld. Het is sterk aan veranderingen onderhevig. Dit komt zowel door frequent veranderende wet- en regelgeving als door incidenten. Iedere twee jaar laat het ministerie van IenW conform de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) de uitvoering van VTH taken evalueren. Daarnaast wordt momenteel een nieuw Nationaal Milieubeleidskader ontwikkelt en neemt de 'commissie Van Aartsen' het VTH-stelsel onder de loep. Het werkveld kenmerkt zich ook door het acteren op incidenten. Bijvoorbeeld bij Zeer zorgwekkende stoffen, legionella, stikstof en PFAS/GenX; nieuwe risico's waar vanuit VTH dan veel aandacht voor nodig is. Een dynamisch werkveld dus, waarbij een sterke focus ligt op evalueren en leren hoe we het stelsel en ons werk kunnen verbeteren. Uw rapport helpt daarbij.*

*Hieronder gaan we in op de vier hoofdpunten van uw conclusies en aanbevelingen. Tussen haakjes zetten wij het nummer van de aanbevelingen uit uw rapport waarop de betreffende passage betrekking heeft.*

#### **Provinciale sturing en beleid**

##### **1. VTH is meer dan mechanisch medebewind en biedt kansen voor provinciaal beleid**

*U constateert een gebrek aan inhoudelijke kwaliteitsdoelstellingen voor het Instrumenteel kader VTH. Het instrumenteel kader VTH zet in op de verdere professionaliseren bij toepassing van de juridische VTH-instrumenten en geeft daarmee richting aan de uitvoering door omgevingsdiensten. We willen primair de wettelijke taakuitvoering verbeteren en het gelijke speelveld voor alle bedrijven in de uitvoering (landelijk) waarborgen. Gedeputeerde staten stellen het instrumenteel kader vast. Dit ligt vast in de BOR ([Besluit omgevingsrecht](#), artikel 7.2 en verder).*

<sup>5</sup> Commissie Eijlander-Mans heeft een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de vergunningverlening en de handhaving alsmede van het provinciale toezicht in het kader van de Wet milieubeheer uitgevoerd (juni 2012).

*Voor Brzo-bedrijven is een Europees (Seveso III-richtlijn) en nationaal kader (Besluit risico's zware ongevallen 2015). De kaderstelling is dermate scherp dat wij geen aanleiding zien om aanvullende eisen te stellen die een speciaal Brabants provinciaal belang dienen.*

*Het doel van het instrumenteel kader VTH is niet om scherpere normen te hanteren voor bedrijven, of om provinciale ambities in te vullen. Ook brengt het niet de bijdrage van VTH aan de verbetering aan de omgevingskwaliteit in beeld. In onze optiek is dit een ander proces. Waar wij een provinciaal belang zien om aanvullende eisen te stellen, doen we dat in andere beleidsdocumenten, zoals de beleidsregel 'Industrieel geur 2018' en de Interim Omgevingsverordening (IOV).*

*In uw rapport gaat u uitgebreid in op het gebrek aan sturen op outcome. Op veel plekken, ook landelijk, zien we dat hier steeds meer aandacht voor komt. Het verantwoord en (kunnen) sturen op outcome staat in het VTH-domein nog in de kinderschoenen. Mede naar aanleiding van uw conclusies zijn wij voornemens de mogelijkheden om te sturen op outcome verder te onderzoeken. Het sturen op outcome is echter geen sinecure. De relatie is slechts beperkt causaal. Wij zullen dit samen met de andere partners in het VTH-domein oppakken. PS willen we in de gelegenheid stellen om met ons mee te denken over de invulling van de outcome-indicatoren. Doel daarbij is PS beter in staat te stellen het horizontaal toezicht uit te voeren op de kwaliteit van de VTH-uitvoering. (A1.1, A1.2, A1.3, A1.6)*

*We maken gebruik van het moment waarop de beleidsprogramma's nu de beleidskaders aanpassen om de verbinding scherper te leggen tussen de beleidskaders en VTH (zie ook onze reactie op aanbeveling drie). En gebruiken aan de andere kant ook de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als input voor het VTH-instrumentarium en daarmee voor de risicogerichte benadering. (A3.1, A3.2)*

### **Uitvoering VTH-taken**

#### **2. Processen zijn in Brabant op orde, maar verbetering op onderdelen is nodig**

*Dank u wel voor het compliment dat onze processen op orde zijn.*

*U constateert dat niet alle vergunningen inzichtelijk en overzichtelijk te vinden zijn. Wij zijn ons hiervan bewust en werken hier al enige tijd aan. Wij verbeteren dit door bijvoorbeeld in te zetten op verdere digitalisering, met het beschikbaar stellen van elektronische aanvraagformulieren en het verbeteren van de zoekfunctie op Brabant.nl. Bovendien zijn wij aangesloten bij het project Altijd Actuele Digitale Vergunningen. (A2.1, A2.2)*

*De digitalisering van de vergunning is op dit moment nog geen onderdeel van het Digitale stelsel omgevingswet. Omdat wij dit een gemiste kans vinden, hebben wij ons in een vroeg stadium aangesloten bij het traject Altijd Actuele Digitale Vergunningen. Doel van dit traject is meer inzicht te geven op de actuele vergunde situatie aan belanghebbenden en omwonenden. Dit gebeurt door het openbaar beschikbaar stellen van informatie uit aanvragen en vergunningen. In 2020 hebben we onze inzet vergroot, door de OMWB meer ruimte te bieden om intensiever aan te sluiten bij dit traject. Ook hebben wij een voorstel gedaan om alle 6 Brzo-omgevingsdiensten te laten aansluiten bij dit project en daarmee een*

versnelling te creëren. (A2.1, A2.2)

*U constateert dat niet alle bedrijven in het bezit zijn van een Wnb-vergunning, terwijl ze die wel moeten hebben. Het hebben van de juiste vergunningen is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf. Sinds 2013 is dit onderwerp van toezicht, bij de bedrijven waar de provincie Wabo bevoegd gezag voor is. Van de bedrijven die voorheen een PAS-melding hebben gedaan, en nu door de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019, geen vergunde situatie hebben, ligt het initiatief om deze bedrijven te legaliseren bij het Rijk. In 2019 hebben wij alle provinciale Wabo-bedrijven die niet over een Wnb-vergunning beschikken aangeschreven dat zij een aanvraag moeten indienen. Inmiddels hebben alle deze bedrijven dat ook gedaan. Bedrijven die voorheen meldingsvrij waren, zijn door de PAS-uitspraak vergunningplichtig geworden. Deze bedrijven hebben onder het PAS-regime te goeder trouw gehandeld. Bij aanpassing van de vergunning zal ook de Wnb worden meegenomen. (A2.1, A2.2)*

*Wij onderschrijven uw conclusie dat het naleefgedrag van de Brzo-bedrijven beter kan (zie ook [statenmededeling Jaarverslag Brzo 2019](#) en Jaarprogramma Brzo 2020). Het grootste deel van de geconstateerde overtredingen betreft lichtere tekortkomingen. Bij de inspecties is in 2019 extra aandacht besteed aan 'aging' van de installatie. Hierbij wordt gekeken of het bedrijf de gevaren goed heeft geïdentificeerd en beoordeeld en of in de uitvoering duidelijk is wat werknemers moeten doen. Door de risicogerichte extra aandacht aan dit onderwerp werden in dit jaar extra overtredingen gesignaleerd. Door betere risicosturing en een meer thematische aanpak controleren toezichthouders gerichter en diepgaander. Brzo+ (de samenwerkende overheden op Brzo) geeft aan dat in lijn met het advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid meer op fysieke maatregelen gerichte (thema)inspecties zijn uitgevoerd. Dit leidt doorgaans tot het constateren van meer afzonderlijke overtredingen dan wanneer voornamelijk op het veiligheidsbeheersysteem wordt gecontroleerd. De OMWB spreekt in het jaarverslag hierover uit dat de eigen verantwoordelijkheid bij de naleving van regels bij Brzo-bedrijven beter kan. (A2.1, A2.2)*

### **De verbinding tussen VTH en andere provinciale ambities**

#### **3. De verbinding tussen VTH en inhoudelijke doelstellingen is zwak**

*We herkennen deze conclusie maar willen wel enkele nuanceringen aanbrengen. De VTH-uitvoering stoelt grotendeels rechtstreeks op wetten in het Omgevingsrecht. Die wetten beogen een zekere basiskwaliteit van de omgeving te borgen. Evenwel geeft de wetgever aan ons een zekere beleidsvrijheid om van die landelijke regels af te wijken. Bijvoorbeeld omdat in de Noord-Brabantse context deze regels niet afdoende zijn of onze ambities hoger zijn. Dit betekent dus niet dat de landelijke normen voor het overgrote deel ontoereikend zouden zijn. Ook landelijke regels zijn gekoppeld aan doelstellingen vanuit de beleidsterreinen. Desalniettemin constateren wij ook dat het inzicht in de verbinding tussen VTH en inhoudelijke doelstellingen (daar waar het de eigen, van de landelijke lijn afwijkende ambities en doelstellingen betreft) beter kan (zie daartoe ook §1.2 van ons [Instrumenteel kader vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht](#)).*

*Gedurende het jaar is er veel contact tussen beleidsmakers, medewerkers van programma VTH en*

medewerkers van de omgevingsdiensten. Bijvoorbeeld over de opdracht voor het komende jaar en de realisatie ervan. Ook gaan ze daarbij in op de problemen die de omgevingsdiensten ondervinden in hun werk vanwege het vigerende beleid en de oplossingen/kansen die zij daarbij zien. Bij het opstellen van nieuw beleid worden de diensten geconsulteerd over de voorgenomen aanpassingen en de uitvoerbaarheid daarvan. (A3.1, A3.2, A3.7)

Diverse programma's stellen momenteel beleidskaders op. We zijn in gesprek met de programma's om te zorgen dat VTH een plek krijgt in de verschillende beleidskaders. VTH kan integraal overzicht bieden aan PS over de relatie met de beleidsprogramma's over de fysieke leefomgeving. Nu zien we dat dit op deelaspecten gebeurt vanuit de programma's. Vanuit de aangeboden verantwoordingsrapportages door de omgevingsdiensten stellen we een monitor op. Hiermee zijn PS beter in staat een oordeel te vellen over de kwaliteit van de uitvoering en om horizontaal toezicht toe te passen. (A1.3)

Ten slotte zijn op [Brabant in Zicht.nl](http://Brabant.in.Zicht.nl) steeds de actuele gegevens te zien over de monitoring van de fysieke leefomgeving. Hiervoor worden ook gegevens vanuit VTH en de omgevingsdiensten aangeleverd. Dit beeld is veel breder dan de rapportages over de monitoring die in de begroting aandacht krijgen. (A3.1, A3.2, A3.4, A3.7)

Aanvullend merken wij op dat VTH niet altijd het juiste of het enige sturingsinstrument is. Zo wordt de omgevingsproblematiek als gevolg van bijvoorbeeld agrarische bedrijven bestreden met de IOV waar dan VTH-werkzaamheden uit voortkomen.

Voor de energietransitie hebben wij in sommige sectoren geen VTH-mogelijkheden en zetten we het subsidie-instrument in.

Over het Havenbedrijf Moerdijk schrijft u dat de provincie de intentie heeft om de eigen rol bij de gemeenschappelijke regeling af te bouwen. Hierdoor zouden mogelijk de sturingsmogelijkheden voor de provincie wijzigen. Op dit moment zijn wij en gemeente Moerdijk ieder voor 50% deelnemer in de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Havenschap Moerdijk. Deze GR is enig aandeelhouder van de NV Havenschap Moerdijk. De aandelen zijn verdeeld in twee groepen. Waarbij wij en de gemeente een deel van de aandelen vertegenwoordigen. Dit betekent dat wij en de gemeente nu ieder voor 50% indirect aandeelhouder zijn van het Havenbedrijf Moerdijk NV (via GR Havenschap). Als wordt besloten om de GR Havenschap Moerdijk te beëindigen, dan kunnen gemeente Moerdijk en provincie ieder rechtstreeks voor 50% aandeelhouder worden bij Havenbedrijf Moerdijk NV. Dan krijgen zij dus als aandeelhouder directe invloed op Havenbedrijf Moerdijk NV in plaats van indirect via de GR Havenschap. De sturingsmogelijkheden voor provincie en gemeente worden daar dan niet minder door. Over de strategische Havenmonitor Moerdijk zullen we PS informeren. (A3.5, A3.6, A3.7)

#### **Provinciale staten**

#### **4. De informatievoorziening aan PS kan winnen aan duidelijkheid over de kwaliteit van VTH**

U constateert dat de wettelijk voorgeschreven VTH-documenten bij ons aanwezig zijn en dat PS die

*documenten ook ontvangt. U constateert bovendien dat de themabijeenkomsten voor PS die wij een aantal keer per jaar organiseren, PS beter in staat stellen om hun controlerende rol en budgettaire bevoegdheid uit te voeren. We zien dit ook in de praktijk terug. Zoals u ook schetst, hebben PS de afgelopen jaren tweemaal hun budgetrecht ingezet. (A1.3)*

*De afgelopen jaren hebben wij stevig geïnvesteerd in de informatievoorziening richting PS. Naar aanleiding van uw onderzoek zullen wij daarbij voortaan de aanvullende opdrachten, de stand van zaken rond de implementatie van het instrumenteel kader voor VTH door de omgevingsdiensten en de mogelijke outcome-indicatoren betrekken. (A2.1)*

*Op een aantal aanbevelingen zijn wij niet apart ingegaan in onze reactie omdat dit al onderdeel is van onze dagelijkse sturing. Zoals het uniform doorvoeren van de Landelijke handhavingsstrategie en het voorkomen van het toepassen van *lex silencio positivo* bij risicobedrijven. (A2.1)*

#### **Tot slot**

*Wij hebben waardering voor het uitgevoerde onderzoek. Uw onderzoek inspireert ons om nog beter te laten zien aan PS, de provinciale organisatie en onze inwoners wat de bijdrage van VTH is aan een veilige en gezonde leefomgeving.*

#### **4.2 Nawoord van de rekenkamer**

De rekenkamer heeft met belangstelling de uitvoerige bestuurlijke reactie gelezen. Wij zijn verheugd dat het uitgevoerde onderzoek wordt gewaardeerd, dat verschillende conclusies worden herkend door GS en dat het onderzoek inspireert en bijdraagt aan het verbeteren van VTH en de informatievoorziening aan onder meer PS en inwoners van Noord-Brabant.

VTH is een complex domein. De rekenkamer heeft veel geleerd tijdens haar onderzoek en we constateerden zowel veel inhoudelijke vakkennis als een grote gedrevenheid bij de door ons geïnterviewde deskundigen.

Behalve complex, is VTH ook een uitermate dynamisch werkveld, waarbij –zoals onderschreven in de bestuurlijke reactie– *evalueren, leren* en *verbeteren* cruciale aspecten zijn voor het kunnen uitvoeren en waarborgen van efficiënte en effectieve VTH. De rekenkamer neemt dan ook met instemming kennis van de voornemens van GS om (in lijn met de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer) het sturen op outcome verder te onderzoeken, PS in de gelegenheid stellen om mee te denken over de invulling van outcome-indicatoren en de verbinding tussen VTH en andere beleidskaders te verscherpen. Wel wil de rekenkamer nog onderstaande twee punten benadrukken:

1. Met het instrumenteel kader VTH is ingezet op een verdere professionalisering van VTH-instrumenten. GS willen daarmee de taakuitvoering verbeteren en richting geven aan de uitvoering door omgevingsdiensten. In welke mate het instrumentarium daadwerkelijk bijdraagt aan een goede of verbeterde kwaliteit van de VTH-taakuitvoering is echter niet inzichtelijk. Door concretere (inhoudelijkere) kwaliteitsdoelstellingen op te nemen in het VTH-beleidskader kunnen doelstellingen,



ambities en gemaakte beleidskeuzes voor VTH met elkaar worden verbonden. Door PS hierbij te betrekken kunnen zij niet alleen beter (horizontaal) toezicht houden op de kwaliteit van de uitvoering van VTH, maar ook richting geven aan de provinciale beleidsruimte voor deze uitvoering. Voor PS ligt hier dan een uitdaging om prioritaire en wenselijke doelstellingen te formuleren, die zowel realiseerbaar als goed te monitoren zijn.

2. Ondanks dat de processen over het algemeen in orde zijn, heeft de rekenkamer nog verschillende verbeterpunten aangedragen. Voorbeelden hiervan zijn enkele processen rondom vergunningverlening, het behalen van de norm van geen *lex silencio positivo*, versterking van verbinding tussen beleid en uitvoering en de invulling van beleidsvrijheid voor BBT en maatwerk. Bij enkele van deze verbeterpunten geven GS aan dit door hen wordt herkend of dat dit al onderdeel is van de dagelijkse sturing. De rekenkamer merkt daarbij op dat dit blijkbaar nog niet tot voldoende resultaat heeft geleid, gezien de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. De rekenkamer wil GS dan ook aansporen om naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen (waar nodig) stappen te nemen om de verbeterpunten op te pakken en PS over de voortgang hiervan te informeren.